

# 中央政府와 地方政府間 機能配분에 관한 研究

## Distribution of Administrative Functions between Central and Local Government.

吳 熙 煥  
(韓國地方行政研究院 研究員)

### 〈目 次〉

- I. 序
- II. 機能配分の 論理的 接近
- III. 機能配分の 趨勢
- IV. 機能配分の 問題點
- V. 機能配分の 方向

### I. 序

한 나라의 行政機能은 中央政府와 地方政府에 分擔되어 遂行되는 바, 그 遂行方法에 따라 中央政府가 직접 計劃하고 執行하는 官治行政, 中央政府가 計劃하고 地方自治團體가 執行하는 委任行政, 地方自治團體가 직접 計劃하고 執行하는 自治行政의 세가지로 分類할 수 있다.<sup>1)</sup> 또한 國家가 地方에서 行政機能을 遂行함에 있어서도 中央政府的 直屬機關을 地方에 설치하여 이 機關을 통하여 地方行政을 수행하는 方法, 地方에 中央政府와는 별개의 法人格을 가진 地方團體를 설립하여 中央政府가 國家事務를 地方政府에 委任하여 中央政府的 監督下에 遂行하는 方法, 地方團體가 自己事務로서 獨自的인 立場에

서 自主的으로 처리하게 하는 方法 등 세 가지의 경우가 있다.<sup>2)</sup> 이와 같은 分類 및 方法에 의하여 中央政府와 地方政府間의 機能配분이 이루어지게 된다.

行政機能을 分擔·遂行하기 위하여는 일정한 機關을 필요로 하게 된다. 따라서 中央政府는 1985年末 현재 2院 16部 4處 14廳 3外局의 中央行政機關과 12次官補 34室 168局 702課 507擔當官의 補助機關, 試驗研究機關 70個 등 200個의 附屬機關, 勞動行政機關 54個 등 7,024個의 特別地方行政機關으로 構成되어 있고,<sup>3)</sup> 地方政府는 1986年 4月 1日 현재 1特別市 3直轄市 9道 57市 139郡 등 209個의 自治階層과 44區 191邑 1,274面 1,919洞 등 3,428個의 行政階層으로 이루어져 있다.<sup>4)</sup> 이러한 中央政府와 地方政府間, 즉 中央行政機關과 地方自治團體間, 自治團體 階層間의 機能을 얼마나 自主的으로 처리하는가는 地方自治의 水準을 측정하는 중요한 尺度가 되기도 한다.<sup>5)</sup>

2) 崔昌浩·鄭世煥, 「行政學」(서울: 法文社, 1983), pp. 578~579. 內務部, 「地方自治白書」, 1968, p. 1.

3) 總務處, 「總務處年報」, 1986, pp. 19~31.

4) 內務部, 「地方行政機構表」, 1986, p. 3.

5) 孫在植, 前揭書, p. 111.

1) 孫在植, 「現代地方行政論」(서울: 博英社, 1983), pp. 110~111.

지난 1960年代부터 오늘에 이르는急速한經濟發展은 우리나라의 政治的·經濟的·社會的 興件과 國民生活水準의 向上 등 많은 變化를 가져왔음은 周知하는 바와 같다. 특히 地方行政의 需要側面에서 1960年代에 비하여 많은 變化를 하고 있다. 1960年代가 주로 開發需要의 經濟的 側面이 강조된 반면 1980年代는 福祉, 環境, 社會·文化的 要素가 그 주류를 이루고 있으며 需要의 內容 또한 多樣하고 專門性이 강조되고 있다.<sup>6)</sup> 그러나 行政需要의 變化에 對應한 地方行政의 機能이 어떻게 변하여 왔는가 하는 機能配分의 趨勢를 分析한 글은 많지 않았다.

따라서 이러한 視角에서 그간 發表된 報告書를 중심으로 1960年代와 1980年代의 調查結果 중 分析指標을 선정하여 그 趨勢를 살펴보고, 分析結果에 따른 問題點 및 앞으로의 方向을 概括的으로 提示하는데 本稿의 目的이 있다. 다만 여기에서 外國의 機能配分 實態, 國家-直轄市·道-市·郡間 移讓·委任對象事務, 特別地方行政機關과 自治團體間의 類似·重複事務, 民間移讓·委託對象事務 등의 발굴에 관한 內容은 原稿量을 고려하여 除外하였다.

## II. 機能配分の 論理的 接近

### 1. 機能配分の 意義

機能(functions)이라는 用語는 多義的 概念으로서 論者에 따라 多樣하게 사용되고 있으나 여기에서는 中央政府나 地方政府가 制度上 또는 事實上 擔當·處理하는 行政事務를 의미하는 것으로 규정하여,<sup>7)</sup> 事務配分이라는 用語와 同義異

語로 사용하고자 한다.

地方自治는 民主政治의 地域的 實踐이라는 政治的 價値이외에 住民에게 유용한 生活需要를 가장 合理的이고 實效性있게 遂行할 수 있는 制度라는 점에서 그 內實이 되는 行政機能의 檢討는 중요한 의미를 갖는다.

中央政府와 地方政府와의 機能配分은 가능한 住民과 가까운 곳에서 住民의 意思를 반영하고 住民의 批判과 監視下에서 이루어져야 한다는 行政의 民主성과 國力을 組織化하고 能率을 極大化하여야 한다는 能率性의 問題로서<sup>8)</sup> 地方自治를 전제로 한 國家에 있어서 權力配分의 問題이며 政治的 問題이다. 즉 첫째로, 그 事務를 처리할 權限이 어디에 있는가 하는 自治權限의 糾明이고 둘째로, 누가 支拂할 것인가(who pays?) 하는 經費負擔의 糾明이며 셋째로, 누가 責任을 질 것인가(who is accountable?) 하는 行政責任의 所在糾明에 그 意義가 있다.<sup>9)</sup> 또 副次的으로는 行政의 能率化, 住民便益의 增進 및 地方行政機能의 強化라는 行政管理向上的 側面에서 意義가 있다.

### 2. 機能配分の 變數

中央政府와 地方政府間 機能配분에 영향을 미치는 變數로 地方自治制度, 自治行政의 經驗, 民主化와 能率化의 要求, 自治行政의 環境, 科學·技術과 交通·通信手段의 發達을 지적하고 있다.<sup>10)</sup>

첫째, 法的·制度的 變數로서의 地方自治制度

6) 張泰鈺, “地方自治團體의 機能分擔”, 『季刊京鄉 思想과 政策』(서울: 京鄉新聞社, 1985 겨울호), p. 164.

7) 金甫炫·金庸來, 『地方行政의 理論과 實際』(서울: 法文社, 1982), pp. 375~376. 崔昌浩, 『韓國地方行政의 再認識』(서울: 三英社, 1983), p. 152.

8) 大邱直轄市, 『大都市行政體制制定에 관한 研究』(研究責任: 崔昌浩), 研究報告書, 1981, p. 7.

9) 韓國地方行政研究所, 『地方行政機能分析에 관한 研究』, 研究報告書, 1985, pp. 102~104.

10) 鄭世煜, “國家와 地方自治團體간의 機能配分論”, 金雲泰外, 『韓國政治行政의 體系』(서울: 博英社, 1982), pp. 167~178.

이다. 즉 地方自治를 實施하고 있느냐의 與否와 어느 정도 實施하고 있느냐에 따라 中央政府와 地方政府의 機能이 달라진다고 하는 점과, 住民自治·團體自治 중 어느 것에 가까운 制度를 택하고 있느냐에 따라 달라진다고 하는 점이다.

둘째, 歷史的 側面에서 自治行政의 經驗으로 地方自治의 歷史가 日淺한가, 오랜 經驗을 가지고 있는가에 따라 機能配분이 달라진다.

셋째, 民主主義와 能率의 要求로써 中央政府와 地方政府間의 民主化와 能率化의 要求程度에 따라 달라진다.

네째, 自治行政의 環境으로 여기에는 그 나라가 처해있는 특수한 政治的 與件, 地方財政의 自主性 등 經濟的 環境, 國民의 意識水準과 價値觀의 社會·文化的 環境 등에 따라 달라진다.

다섯째, 科學·技術과 交通·通信手段의 發達로써 科學·技術과 交通·通信手段이 어느 정도 發達했느냐에 따라 달라진다고 하는 것이다.

이러한 變數를 고려할 때 일반적으로 地方自治를 실시하고 그것도 住民自治制度를 채택하는 國家, 自治經驗이 많은 國家, 民主主義의 要求가 강한 國家, 自治行政環境이 좋은 國家에서 中央政府보다 地方政府에 많은 機能이 配分되어 있는 반면 地方自治를 實施하지 않거나 能率化의 要求가 높으며 國家發展을 의욕적으로 추진하는 國家에서 行政機能이 中央政府에 集中되는 경향이 있다.

특히 地方行政에 있어서 機能配分の 문제는 地方行政上의 階層構造(tier system)와 自治團體의 管轄區域(area)과 밀접한 관련을 가진다.<sup>11)</sup> 먼저 地方自治階層이 單層(single-tier system)인 경우에는 國家와 단일 地方自治團體間의 2元的 配분이 問題되고, 地方自治階層이 2層構造(two-

tier system)인 경우에는 國家—中間自治團體—基礎自治團體間의 3元的 配분이 문제되는 등 自治階層이 2元的이나 3元的이나에 따라 그 機能配分の 基準과 內容이 달라진다. 다음으로 地方自治團體가 수행하는 機能은 그 自治團體의 規模를 前提로 하는데 그 規模는 현실적으로 區域의 크기에 決定되기 때문에 管轄區域과 밀접한 관련을 갖게 된다.

### 3. 機能配分の 原則

機能配分の 適正化를 기하기 위하여 中央政府와 地方政府와의 관계가 종래의 支配者 및 被支配者의 관계가 아닌 現代福祉國家에서, 國民福祉의 最低水準(national minimum)을 維持하기 위한 共通目的 達成機能을 分擔하는 相互協助의 차원에서 地方의 事務는 가능한 한 最大로 地方自治團體에 配分하여 自主적으로 處理하도록 하는 한편 地方自治團體가 能率的으로 처리할 수 없는 事務만을 中央政府의 事務로 하여야 한다.<sup>12)</sup> 그러나 機能配分の 樣相은 各國의 特殊한 事情과 地域의 與件에 따라 각기 다른 原則을 제시하고 있다.<sup>13)</sup>

#### 가. Shoup 使節團의 原則

Carl S. Shoup 使節團의 日本稅制報告書(Report on Japanese Taxation)는 地方自治를 強化하기 위한 方案으로서 稅財政制度의 改革과 함께 行政事務의 配分原則을 提示하고 있다.<sup>14)</sup>

1) 行政責任 明確化의 原則: 行政事務는 實現 가능한 한 明確히 區別하여 1段階의 行政機關에 는 하나의 특정사무가 專擔되어야 한다.

2) 能率의 原則: 각 行政事務는 그것을 能率

11) 崔昌浩, 前掲書, pp. 152~153.

12) 佐久間 強, 『地方自治講義』(東京: 第一法規, 1984), pp. 70~71.

13) 다음 論文의 例를 인용하여 添削하였다. 朴性謙, “政府單位間行政機能配분에 관한 研究”, 碩士學位請求論文(大田: 忠南大學校 行政大學院, 1985), pp. 10~15.

14) 佐久間 強, 前掲書, pp. 62~64.

的으로 처리할 수 있도록 規模, 能力, 財源이 구비된 어느 段階의 行政機關에 配分되어야 한다.

3) 基礎自治團體優先의 原則: 地方自治를 위해 可能한 한 많은 地方的 事務를 基礎自治團體에 配分하고 그 다음에 上級自治團體에 配分하여 中央政府는 地方自治團體에서 效率的으로 처리할 수 없는 事務만을 擔當하도록 한다는 것이다. 여기에서 注目할 만한 것은 첫째, 地方行政의 民主化와 동시에 能率化가 고려되어야 한다는 점과 둘째, 地方自治의 強化라도 中間自治團體보다는 基礎自治團體의 優先權이 인정되었다고 하는 점이다.<sup>15)</sup>

#### 나. 臨時行政調查會의 原則

日本의 臨時行政調查會는 “行政事務配分에 관한 改革意見”(1964. 9. 28)에서 다음과 같은 原則을 提示하고 있다.<sup>16)</sup>

1) 現地性의 原則: 行政事務는 住民便宜라는 觀點에서 地域住民의 生活와 밀접한 實施事務는 가능한 한 住民과 가장 가까운 團體에 配分하여야 한다. 따라서 企劃事務는 中央政府가 擔當하고 實施事務는 地方自治團體 특히 基礎自治團體에 우선적으로 配分하며 中間自治團體는 基礎自治團體의 能力을 벗어나는 事務를 擔當한다.

2) 綜合性의 原則: 行政事務는 行政의 綜合·調整機能이 발휘되도록 配分되어야 한다. 따라서 行政事務는 特別地方行政機關보다 地方自治團體에 集中的으로 配分되어야 하며 國家와 基礎自治團體간의 連絡·調整事務는 中間自治團體가 擔當한다.

3) 經濟性의 原則: 行政事務는 그 處理에 있어서 行政機關의 立場이나 住民의 立場에서 最

少의 費用으로 最大의 效果를 도모할 수 있도록 經濟的 考慮下에서 配分되어야 한다는 것이다.

한편 地方行政調查委員會議(일명 神戶委員會, 議長: 神戶正雄)는 國家와 地方自治團體間的 事務配分の 調整은 그 事務의 性質上 당연히 처리해야 할, 國家의 存立을 위하여 직접 필요한 事務를 제외하고 地方自治團體 區域內의 事務는 가능한 한 地方自治團體의 事務로 하며 國家는 地方自治團體가 처리할 수 없는 事務를 擔當하여야 한다는 原則을 제시하고 있다.<sup>17)</sup>

#### 다. 金甫炫·金庸來氏의 原則

우리나라의 政府單位間 機能配分の 不合理性을 감안하여 다음과 같이 全面的 再配分을 위한 機能配分の 原則을 提示하고 있다.<sup>18)</sup>

1) 基礎的 自治團體優先의 原則: 地方自治를 위해 각종 行政事務는 住民의 生活에 보다 가까운 最低단계의 自治團體에 配分하여야 한다.

2) 行政責任 明確化의 原則: 3 段階의 政府單位間事務는 가능한 한 明確히 區分하여 한 段階의 政府單位에 하나의 特定한 事務만을 配分토록 하며 自治事務와 委任事務의 明確한 區分, 監督關係, 經費負擔關係, 地方議會의 關여 등을 確實하게 하여야 한다.

3) 行政能率의 原則: 각종 行政事務는 그 規模, 能力 등에 비추어 가장 能率的으로 遂行할 수 있는 단계의 政府單位에 配分하여야 한다.

4) 行政需要 特殊性 適合의 原則: 모든 行政事務는 地域住民의 要求와 그 地域의 行政需要에 適合하도록 都市와 農村, 大·小規模의 自治團體, 地域間的 特殊性 등을 고려하여 順應性있게 配分하여야 한다.

5) 計劃과 執行의 分業原則: 全國的·統一的

15) 上掲書, p. 64.

16) 室井 力編, 「行政事務再配分の理論と現狀」, 現代法選書 11(東京: 勁草書房, 1980), p. 228.

17) 佐久間 彊, 前掲書, pp. 67.

18) 金甫炫·金庸來, 前掲書, pp. 391~392

水準을 유지할 行政事務에 대하여 中央政府는 企劃, 基準의 設定 등을 담당하고 그 實施는 道나 市·郡으로 하여금 擔當하게 한다.

6) 協力の 原則: 인접 自治團體 相互間에 利害關係가 있는 事務는 協力하여 共同으로 遂行하여야 한다.

7) 利害關係範圍의 原則: 어떠한 施設이나 事業 또는 行政事務가 地域적으로 特定地域의 利害關係에 局限되는 경우에는 그 地域의 自治團體 責任下에 처리하도록 하고 全國적으로 利害關係가 있는 것은 中央政府가 擔當하도록 한다.

8) 經費負擔能力의 原則: 모든 行政事務는 事業遂行에 따르는 經費를 감안하여 自體歲入으로 支拂할 수 있는 限度額을 고려하여 行政機能을 配分하여야 한다. 즉, 과다한 經費가 소요되는 行政事務는 中央政府에서 擔當·處理해야 한다는 것 등이다.

#### 4. 機能配分の 基準

行政機能의 配分은 行政環境의 變化에 따라 계속 補充·發展되어야 할 것으로 明確한 配分基準은 없으나 이러한 原則들에 입각하여 國家와 地方自治團體間, 地方自治團體 階層間의 機能配分の 基準을 다음과 같이 提示할 수 있다.<sup>19)</sup>

##### 가. 國家와 地方自治團體間

###### 1) 國家

國家의 存立維持 및 全國적인 統一, 主要政策에 관한 事務로서,

① 國家의 存立維持 및 權力行政의 要求에서 나온 事務(外交, 國防, 兵事, 國稅, 法司, 警察 등).

② 統制 및 調整行政의 要求에서 나온 事務(物

價·金融統制, 交付稅 配定 등).

③ 全國的 計劃行政 또는 統一的 基準設定에서 나온 事務(經濟開發計劃, 各種 資格試驗, 度量衡, 測量 등).

④ 廣域行政 또는 大規模를 要하는 事務(國家의 直轄河川, 國立病院 등).

⑤ 社會政策 또는 產業經濟政策的 要求에서 나온 事務(生活保護, 貧民救濟, 農地制度 등).

⑥ 地方自治團體의 技術로서는 處理하기 어려운 事務(氣象, 原子力開發 등).

⑦ 國民의 權利保護 또는 公益維持의 要求에서 나온 事務(人權擁護, 勤勞基準, 主要文化財管理, 電波管理 등)가 그것이다.

###### 2) 地方自治團體

地方自治團體의 存立維持와 地方的 利害關係가 있는 事務로서,

① 地方自治團體의 存立維持에 관한 事務(自治立法, 自治組織, 自治財政에 관한 事務 등).

② 住民의 公共福利에 관한 事務(土木·建設事業, 地方道·地方河川의 管理, 都市計劃, 開發計劃, 地方自治團體가 所有 또는 經營하는 公企業, 公共施設에 관한 事務, 衛生·清掃 등 住民生活便益을 위한 事務 등).

③ 기타 國家事務에 속하지 않는 地域單位事務가 그것이다.

##### 나. 地方自治團體 階層間

###### 1) 中間自治團體(直轄市·道)

地方自治團體事務 중 廣域的 事務, 統一的 事務, 連絡·調整의 事務, 補充의 事務, 指導·監督의 事務는 直轄市·道の 事務로 配分하고 그 以外의 事務는 基礎自治團體의 事務로 한다.

① 廣域的 事務(市·郡의 區域을 초월하는 事務, 수개의 市·郡에 미치는 事務로 地方綜合計劃, 地域開發事業 등).

19) 韓國地方行政研究所, 前掲報告書, pp. 113~114.

② 統一의 事務(直轄市·道單位로 同一基準에 따라 統一하여 處理할 需要가 있는 事務, 地域特性을 살리면서 劃一性을 維持할 需要가 있는 事務로 文化財의 保護管理, 社會福祉, 公衆衛生, 土地收用, 統計事務 등).

③ 連絡·調整의 事務(國家와 市·郡 사이의 中間的 地位에서 갖는 事務로서 市·郡에 대한 連絡, 勸告, 助言, 斡旋 등).

④ 補完의 事務(市·郡이 處理하기에 不適當한 規模의 事務, 直轄市·道에 1개 또는 2~3개 정도 있으면 될 施設管理, 수개의 市·郡單位로 설립하는 것이 適正한 規模의 施設로서 盲·聾學校, 博物館, 體育館, 療養所, 社會福祉施設 등).

⑤ 指導·監督의 事務(道와 市·郡은 法律上으로는 對等한 關係에 있으나 階層上 上下關係에 있으므로 上級地方自治團體로서 갖는 指導·監督事務)가 그것이다.

### 2) 基礎自治團體(市·郡)

自治事務 중에서 直轄市·道 全域에 걸친 調整·統制가 필요하지 않은 事務와 住民便益上 市·郡에서 처리함이 타당한 事務로서,

① 市·郡의 組織·財政·自治立法에 관한 事務.

② 市·郡豫算으로 遂行되고 있는 事務.

③ 邑·面·洞에서 共通의으로 처리되고 있는 事務의 企劃·調整·統制事務.

④ 事務處理結果가 관할 市·郡에 미치는 事務

⑤ 地域住民에 대한 直接的 奉仕事務가 그것이다.

한편 中間自治團體와 基礎自治團體간의 機能配分の 基準에 關하여 神戶委員會는 ① 基礎自治團體는 住民과 直結되기 때문에 원칙적으로 基礎自治團體에게 配分되어야 하고, ② 中間自治團體는 그 地域의 範圍에 있어 基礎自治團體를

포괄하는 關係에 있다는 點에서 基礎自治團體의 區域을 넘어 處理되어야 할 事務와 基礎自治團體에서 처리하는 것이 현저히 非能率的이거나 不適當한 事務를 擔當하여야 한다는 것을 지적하고 있다.<sup>20)</sup>

## Ⅲ. 機能配分の 趨勢

### 1. 趨勢分析을 위한 指標의 選定

機能配分の 趨勢를 分析하기 위해서는 무엇을 分析할 것인가 하는 分析指標의 選定이 先行되어야 한다. 이러한 指標를 選定하는데에는 다음과 같은 基準이 지켜져야 할 것이다.

첫째, 單一內容을 갖는 指標를 선정하여야 한다. 複合的인 內容을 가진 指標는 分析을 곤란하게 할 뿐만 아니라 그 자체가 새로운 문제를 야기시킨다.

둘째, 計量化가 可能한 指標를 선정하여야 한다. 計量化가 可能한 指標는 그 內容을 明白히 하기 때문이다.

셋째, 指標의 數를 적정하게 선정하여야 한다. 指標의 數가 많을수록 分析은 精確해지겠지만 그 數가 지나치게 많으면 分析의 混亂을 가져오기 쉽다. 이러한 基準에 입각하여 行政事務의 性質別, 機能別, 法令根據別, 監督別, 經費負擔別로 나누어 1960年代와 1980年代에 調査된 資料를 중심으로 趨勢를 分析하고자 한다.

여기에서 數衍할 것은 첫째, 機能配分の 調査對象地域, 調査者, 被調査者, 調査時期에 따라서는 전혀 별개의 결과를 가져올 수 있다는 점 둘째, 인용하고자 하는 1960年代의 調査가 中間自治團體와 基礎自治團體에서 同時에 이루어지지 않은 경우도 있다는 점 셋째, 1960年代와

20) 佐久間 彌, 前掲書, pp. 67~68.

〈表 1〉 行政事務의 性質別 趨勢

( ) : %

性質別	1960年代		1980年代								
	1966年 <sup>1)</sup>		1967年 <sup>2)</sup>		1984年 <sup>3)</sup>			1985年 <sup>4)</sup>			
	市(直轄市) <sup>5)</sup>		道	郡	道	市	郡	市(直轄市)	道	市	郡
	固有事務	團體委任事務	機關委任事務	計	固有事務	團體委任事務	機關委任事務	計	固有事務	團體委任事務	機關委任事務
固有事務	986(43.7)	660(32.1)	237(22.5)	616(37.8)	423(39.5)	422(38.5)	1,034(45.4)	811(36.8)	629(42.3)	528(37.7)	
團體委任事務	254(11.3)	296(14.4)	118(11.2)	255(15.7)	121(11.3)	109(10.0)	300(13.2)	312(14.2)	198(13.3)	233(16.7)	
機關委任事務	1,014(45.0)	1,100(53.5)	697(66.3)	757(46.5)	528(49.2)	565(51.5)	946(41.4)	1,079(49.0)	659(44.4)	638(45.6)	
計	2,254(100)	2,056(100)	1,052(100)	1,628(100)	1,072(100)	1,096(100)	2,280(100)	2,202(100)	1,486(100)	1,399(100)	

註: 1) 內務部 地方行政研究委員會, 「地方自治團體 標本調査綜合報告書: 第2次 標本調査」(擔當委員: 申宗淳), 1966, pp. 263~329.  
 2) 內務部 地方行政研究委員會, 「地方自治團體 標本調査綜合報告書: 第3次 標本調査」(擔當委員: 盧隆熙), 1967, pp. 60~129.  
 3) 忠清北道, 「地方行政階層構造改編에 관한 研究」(研究責任: 金安濟), 研究報告書, 1984, pp. 113~220.  
 4) 韓國地方行政研究所, 「地方行政機能分析에 관한 研究」, 研究報告書, 1985, pp. 36~84.  
 5) 調査當時에는 直轄市가 아니었으나 現在는 直轄市임. 이하 指標別 趨勢의 資料 出處는 同一함.

1980年代의 調査項目이 같더라도 그 內容에 있어서는 서로 차이가 나타나 統一性이 결여되어 있다는 점이다. 그러한 경우에는 比較의 容易性을 確保하기 위하여 筆者의 判斷이 개입되어 있음을 밝혀두고 아울러 註를 달기로 한다.

2. 指標別 趨勢

가. 行政事務의 性質別 趨勢

우리나라 地方自治團體의 性質別 事務種類는 現行 地方自治法上 固有事務, 團體委任事務, 機關委任事務를 認定하고 있다. 그러나 法的 規定이 概括主義를 채택하고 있기 때문에 무엇이 固有事務이고 무엇이 團體委任事務이며 機關委任事務인지를 具體的으로 파악하기가 곤란하다.

本來 地方自治團體의 事務를 固有事務와 委任事務로 區別하는 것은 大陸系 특히 獨·佛의 特殊한 歷史的 事情에 기인한 것으로 自然法的 地方權의 觀念이 區別의 근거가 되었음은 周知하는 바와 같다. 그러나 地方權思想의 후퇴는 傳

統的인 固有事務와 委任事務의 理論的 區別標準을 喪失하게 되었고 이에 따라 그 區別을 認定한다는 것은 現代政治理論에 부합되지 않는다.<sup>21)</sup> 다만 現在는 地方自治團體의 事務에 대한 國家監督, 經費負擔關係와 같은 行政技術的 理由에서 大陸系와 日本에서 認定되고 있다.

우리나라도 地方自治法 및 地方財政法에서 地方自治團體가 수행하는 事務의 經費負擔의 歸屬如何, 監督關係를 明確하게 하기 위하여 固有事務, 團體委任事務, 機關委任事務를 인정하고 있다.

이러한 行政事務의 性質別 趨勢를 살펴보면 〈表 1〉과 같다.

① 〈表 1〉에 나타난 單位事務(事務配分の 基礎單位)가 되는 個個의 事務數의 趨勢를 보면 그 件數가 일정하지 않음을 알 수 있다. 즉 같은 中間自治團體로서 直轄市와 道의 경우 1966年 2,

21) 內務部 地方行政研究委員會, 「地方自治團體標本調査 綜合報告書: 第2次 標本調査」, 1966, p. 264.

〈表 2〉 行政事務의 機能別 趨勢

( ) : %

機能別	1960 年代		1980 年代							
	1966 年 <sup>1)</sup>		1967 年 <sup>2)</sup>		1984 年			1985 年		
	市(市直轄)	道	郡	道	市	郡	市(直轄市)	道	市	郡
一般行政	646(28.7)	613 (29.8)	304 (28.9)	567 (34.8)	414 (38.6)	416 (37.9)	702(30.8)	676 (30.7)	562 (37.8)	434 (31.0)
社會福祉行政	401(17.8)	320 (15.6)	161 (15.3)	218 (13.4)	125 (11.7)	143 (13.1)	356(15.6)	276 (12.5)	290 (19.5)	233 (16.6)
産業經濟行政	685(30.4)	918 (44.6)	550 (52.3)	616 (37.8)	341 (31.8)	358 (32.7)	657(28.8)	851 (38.7)	296 (19.9)	447 (32.0)
公共事業行政	522(23.1)	205 (10.0)	37 (3.5)	136 (8.4)	114 (10.6)	93 (8.5)	443(19.4)	287 (13.2)	236 (15.9)	196 (14.0)
民防衛行政				91 (5.6)	78 (7.3)	86 (7.8)	122(5.4)	112 (5.1)	102 (6.9)	89 (6.4)
計	2,254(100)	2,056 (100)	1,052 (100)	1,628 (100)	1,072 (100)	1,096 (100)	2,280(100)	2,202 (100)	1,486 (100)	1,399 (100)

註: 1) 1966 年의 機能別 分類는 一般行政, 公共事業行政, 産業經濟行政, 保健社會行政, 水道行政으로 區分하였으나 水道行政을 公共事業行政에 포함하고 民防衛行政은 一般行政에 포함되어 調査되었기 때문에 별도로 분류하지 않았음.

2) 1969 年의 民防衛行政도 一般行政에 포함되어 調査되었기 때문에 별도로 分類하지 않았음.

254 件, 1967 年 2,056 件, 1984 年 1,628 件, 1985 年 각각 2,280 件, 2,202 件으로 최저 1,628 件에서 최고 2,280 件까지 652 件의 差異를 보이고 있으나 대체로 2,000 件을 넘어서고 있다. 또한 基礎自治團體로서 市·郡의 경우도 1967 年 1,052 件, 1984 年 각각 1,072 件, 1,096 件, 1985 年 각각 1,486 件, 1,399 件으로 여기에서도 1,052 件에서 1,486 件까지 434 件의 차이를 보이고 있다.

② 行政事務의 性質別 趨勢를 보면 道보다는 直轄市가 固有事務의 比率이 높고 郡보다는 市가 높은 것으로 나타나 農村地域보다는 都市地域이 固有事務가 많음을 알 수 있다.

③ 전체적으로 固有事務의 比率이 1960 年代나 1980 年代 모두 40%도 못되거나 겨우 넘는 정도에 불과하다. 그러나 1960 年代보다는 1980 年代에 固有事務의 比率이 높아졌다는 점에서 다소 肯定的이라 생각된다.

나. 行政事務의 機能別 趨勢

行政機能을 어떻게 分類하느냐에 대해서는 時代와 論者에 따라 다양하게 分類될 수 있으나, 地方自治團體의 歲出豫算分類方式에 따라 一般行政, 社會福祉行政, 産業經濟行政, 公共事業行政, 民防衛行政으로 區分하였다. 一般行政은 企劃管理, 文化公報, 內務, 財務에 관한 事務이고 社會福祉行政은 社會福祉, 保健衛生, 環境衛生, 婦女兒童에 관한 事務이며 産業經濟行政은 農業, 山林, 殖産, 水産, 商工運輸 등에 관한 事務이다. 公共事業行政은 都市計劃, 建設, 水道에 관한 事務이고 民防衛行政은 民防衛 및 消防에 관한 事務를 포함한다.

이러한 行政事務의 機能別 趨勢를 살펴보면 <表 2>와 같다.

① 一般行政部門은 1960 年代보다 오히려 1980 年代에 增加되었다.

② 社會福祉行政은 減少경향을 보여 福祉國家를 지향하는 國家政策目標와는 對照的이다.

③ 産業經濟行政은 1960 年代 특히 1967 年의



〈表 3〉 行政事務의 法令根據別 趨勢

( ) : %

根據別	1960 年代		1980 年代				
	1966 年 <sup>1)</sup>	1967 年 <sup>2)</sup>	1985 年				
	市(直轄市)	道	郡	市(直轄市)	道	市	郡
法令	1,169(51.9)	1,067(51.8)	486(46.2)	1,529(67.1)	1,513(68.7)	956(64.3)	1,009(72.1)
自治法規		365(17.8)	127(12.1)	492(21.6)	345(15.7)	268(18.0)	130(9.3)
行政指示	1,085(48.1)	624(30.4)	439(41.7)	259(11.4)	344(15.6)	262(17.6)	260(18.6)
計	2,254(100)	2,056(100)	1,052(100)	2,280(100)	2,202(100)	1,486(100)	1,399(100)

註 : 1) 法令根據別 內容을 法令(條例, 規則 包含), 內部委任, 例規, 指示, 行政先例, 自體計劃으로 比較的 細分하였으나 法令에 條例·規則이 포함되는 등 分類方法의 차이로 自治法規의 內容을 밝힐 수 없어 法令에 포함시키고, 나머지는 部分的 妥當性이 결여되어 있으나 전체의 行徑을 고려하여 行政指示에 포함하였음.

2) 法令根據別 內容을 法令, 規則, 一般通牒으로 區分하고 있는 바 規則을 自治法規로, 一般通牒을 行政指示로 代替하였음.

경우 거의 半정도를 차지하고 있었으나 1980年代에는 큰 幅으로 감소하였다. 그 중 農業·水産業·畜産業 및 山林을 포함한 第1次産業의 比重은 1966年 25.8%, 1967年의 道 38.4%, 郡 49.1%에서 1985年의 直轄市 15.3%, 道 28.3%, 市 12.7%, 郡 24.9%로 현저하게 감소되었다.

④ 公共事業行政의 比重은 다소 높아지고 있으나 直轄市를 제외하면 15%內外에 불과하다.<sup>22)</sup>

다. 行政事務의 法令根據別 趨勢

單位事務의 直接的 根據를 法令, 自治法規, 行政指示 중 어디에 두고 있는냐하는 것으로 法令에는 各種 法律 및 施行令을, 自治法規에는 條例 및 規則을, 行政指示는 訓令, 通牒, 指示, 告示,

指針 등을 包含한다. 行政事務의 法令根據別 趨勢를 살펴보면 〈表 3〉과 같다.

① 法令에 根據한 行政事務가 1960年代의 50%內外에서 1980年代의 70%內外로 增加되었다는 점에서 그간 法令整備를 위한 노력이 눈에 띈다.

② 그러나 어떠한 형태이든 當該事務가 固有事務, 團體委任事務, 機關委任事務가 되기 위해서는 반드시 일정한 根據가 明示되어야 함에도 불구하고 地方自治法 第102條를 一般적 根據로 하여 國家 또는 上級地方自治團體가 法令以外의 訓令, 通牒, 指示 등 行政指示로 下級地方自治團體의 機關에 委任하는 경우도 적지 않음을 알 수 있다.

라. 行政事務의 監督別 趨勢

地方自治가 國家의 傳來物이고 自治權의 擴大가 單一國家의 限界를 벗어날 수 없다는 近代의 意味를 감안할 때 中央政府의 地方自治團體에 대한 監督은 불가피하다.

地方自治團體에 대한 國家의 監督은 自治의 類型이 團體自治냐 住民自治냐에 따라 그 樣相을 달리하고 있다. 즉 團體自治를 인정하는 大陸系는 國家機關이 自治團體에 대한 包括的 監督權

22) 政府는 農林, 殖産위주의 地方行政組織을 活性化, 商工·流通 등 責任있는 地域經濟開發의 中樞機能을 수행할 수 있도록 第6次 5個年計劃期間(1987~1991) 중 經濟行政에 대한 地方自治團體의 役割과 權限을 大幅 擴大할 방침이다. 韓國日報, 1986. 4. 12. 2面. 商工行政의 機能強化를 위한 세미나의 主題論文으로 발표된 바도 있다. 鄭世煜, “地域經濟活性化를 위한 商工行政의 機能配分과 組織”, 韓國地方行政研究院, 「2000年代를 향한 地方行政發展方向 세미나 綜合報告書」, 第2卷, 1986, pp. 65~116 參照. 安海均, “中央과 地方政府間의 行政機能의 合理的 配分에 관한 試論: 地方自治制의 實施와 第6次 5個年計劃의 基本目標의 視角에서”, 「行政叢論」, 第23卷 第2號 (서울: 서울大學校 行政大學院, 1985), pp. 1~23 參照.

〈表 4〉 行政事務의 監督別 趨勢

( ) : %

監督別	1960 年代			1980 年代			
	1966 年 <sup>1)</sup>		1967 年 <sup>2)</sup>	1985 年			
	市(直轄市)	道	郡	市(直轄市)	道	市	郡
積極的 監督	1,496(66.4)	852(41.4)	384(36.5)	842(36.9)	1,134(51.5)	584(39.3)	574(41.0)
消極的 監督	711(31.5)	741(36.0)	645(61.3)	547(24.0)	487(22.1)	507(34.1)	551(39.4)
非 監督	47(2.1)	463(22.6)	23(2.2)	891(39.1)	581(26.4)	395(26.4)	274(19.6)
計	2,254(100)	2,056(100)	1,052(100)	2,280(100)	2,202(100)	1,486(100)	1,399(100)

註 : 1) 監督別 內容을 報告, 指示, 許可, 認可, 承認, 監査, 其他, 事後矯正으로 細分하여 調査하였는 바 事後監督을 消極的 監督, 其他를 非監督, 報告 등 나머지를 積極的 監督으로 代替하였음.

2) 監督別 內容을 被監督事務와 非被監督事務로 분류하고 被監督事務를 다시 權力的·非權力的으로 區分하였는 바 權力的 監督事務를 積極的 監督事務로, 非權力的 監督事務를 消極的 監督事務로, 非被監督事務를 非監督事務로 代替하였음.

을 가지고 있어서 積極的 監督을 許容하고 있는 反面 地方分權을 강조하고 住民自治의 理念을 구현하여 地方住民으로 하여금 創意와 責任으로 地方行政을 民主的으로 運營케 하는 住民自治下에서는 消極的인 監督 내지 國家와 地方自治團體와의 協同·交涉關係를 維持하고 있다.

한편 우리나라는 地方自治法 第1條에 「地方의 行政을 國家의 監督下에 地方住民의 自治로 행하게 함으로써 大韓民國의 民主的 發展을 期한다」고 선언하고 있어서 權力的 關係로 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

地方自治團體에 대한 國家의 監督은 性質上 權力的 監督, 非權力的 監督 또는 消極的 監督, 積極的 監督으로 區別되는 바 消極的 監督은 矯正 監督과 事後監督을 의미하고 積極的 監督은 合目的性 監督과 事前監督을 의미한다.

이러한 行政事務의 監督別 趨勢를 살펴보면 〈表 4〉와 같다.

① 積極的 監督은 直轄市의 경우를 제외하면 그 숫자는 다소 증가되었다.

② 消極的 監督은 直轄市, 道, 郡 모두 減少되었다. 특히 郡의 경우는 대폭 減少되었다.

③ 非監督事務는 큰폭으로 증가되어 바람직한 방향으로 변해왔으나 아직도 固有事務의 比率보다는 낮은 수준이다.

다. 行政事務의 經費負擔別 趨勢

中央政府나 地方自治團體는 각각 國民의 福祉增進을 위하여 行政을 遂行하고 이에 소요되는 經費는 原則的으로 租稅負擔에 의하고 있다. 따라서 中央政府는 自體의 事務에 所要되는 經費를 스스로 負擔하고 地方自治團體의 事務에 대해서는 當該 自治團體가 스스로 負擔함으로써 國家와 地方自治團體간에 財政의 自主性이 確立됨을 전제로 한다.

現行 地方自治法 第131條에는 「地方自治團體는 그 自治事業遂行에 필요한 經費와 委任된 事務로서 負擔된 經費를 支出할 義務를 지고, 國家行政事務 및 自治團體事務를 委任할 때에는 반드시 그 經費를 委任한 國家 또는 地方自治團體에서 負擔」하도록 規定하고 있다. 또한 地方財政法 第16條 第1項에도 「地方自治團體 또는 그 機關이 法令에 의하여 實施하여야 할 事務로서 國家와 地方自治團體간에 利害關係가 있고 그 원활한 運營을 위하여 國家에서 負擔하지 아니하면 아

23) 內務部 地方行政研究委員會, 「第2次 標本調査」, 1966, p. 306.

表 5> 行政事務의 經費負擔別 實態(1966年)

單位: 千圓, ( ): %

區 分	實 際 負 擔 內 譯				法上國家및道の負擔內譯		法上根據없이 시가負擔하고 있는것 (D-A) +(E-B)
	國 家 A	道 B	市 C	計	國 家 D	道 E	
全 額	32,333(37.9)	16,455(19.3)	36,423(42.7)	85,212(100)	49,510	20,780	21,502

<表 6> 行政事務의 經費負擔別 實態(1985年)

經費負擔別 團體別	事 務 性 質						經 費 負 擔(千圓)					
	固有事務		團體委任		機關委任		國 費		市·道 費		市·郡 費	
	數	%	數	%	數	%	數	%	數	%	數	%
直轄市	1,034	45.4	300	13.2	946	41.4	2,154,744	3.7	56,629,770	96.3		
道	811	36.8	312	14.2	1,079	49.0	140,859,301	59.5	79,367,408	33.5	16,834,993	7.0
市	629	42.3	198	13.3	659	44.4	1,483,294	5.1	11,193,067	38.4	16,488,797	56.5
郡	528	37.7	233	16.7	638	45.6	2,995,472	16.4	3,915,171	21.4	11,357,821	62.2

나될 經費는 國家가 全部 또는 一部를 負擔한다」고 規定하고, 이어서 第2項에 「國家가 스스로 行하여야 할 事務를 地方自治團體 또는 그 機關에 委任하여 遂行하는 경우에 所要되는 經費는 國家가 그 全部를 當該 地方自治團體에 交付하여야 한다」고 規定하고 있다.

이와 같이 地方自治法 및 地方財政法은 包括的인 規定으로 國家와 地方自治團體間에 經費負擔의 原則을 세워놓고 財政의 自主性이 侵害되지 않도록 하고 있다. 이러한 包括的인 規定에 의거하여 地方自治團體의 經費負擔의 趨勢가 어떠한가를 살펴보고자 하였으나 調查方法의 차이로 인하여 하나의 表로 1960年代와 1980年代를 一貫性있게 比較할 수 없어서 個別的으로 分析하였다.

먼저 1966年(第2次 報告書)의 委任事務件數에 대한 經費負擔實態를 살펴보면 <表 5>와 같다.

① 委任事務 1,268件 중 全額國庫負擔이 182件으로 14.3%, 一部國家負擔이 376件으로 29.7%, 全額市負擔이 710件으로 56.0%를 차지하

였다.

② 委任事務의 總經費 85,212千圓 중 國家가 32,333千圓(37.9%), 道가 16,455千圓(19.3%), 시가 36,423千圓(42.7%)을 負擔하고 있다. 특히 法律上 國家와 道가 負擔하여야 할 金額은 각각 49,510千圓과 20,780千圓임에 비하여 實際로 負擔하고 있는 것은 전체의 각각 65.3%, 79.2%만을 負擔함으로써 法律上 根據없이 시가 負擔하고 있는 金額은 21,502千圓에 이르러 總經費의 25.2%를 차지하고 있다는 점이다.

다음으로 1985年의 結果에 나타난 經費負擔實態는 <表 6>과 같다.

① 委任事務對 國費 및 市·道費의 比率를 보면 直轄市가 44.6%에 3.7%, 道가 63.2%에 59.5%, 시가 57.7%에 43.5%, 郡이 62.3%에 37.8%로 나타나 委任事務의 比率보다는 모두 낮은 實情이다.

② 반대로 基礎地方自治團體인 市·郡에서는 固有事務의 比率에 비추어 地方費의 負擔이 過重하다.

#### IV. 機能配分の 問題點

##### 1. 事務區分の 困難性

地方自治團體의 事務를 固有事務와 委任事務로 區別하는 理論은 獨·佛에서 발달한 自然法의인 地方權思想에 근거를 두고 있으나 地方自治團體는 국가 이전의 先부적 존재가 아니라 國家에 의한 創造物이며 그 權能도 國家權力으로부터 傳來한 것이라는 사상이 지배하게 되어 自然法論이 쇠퇴해감에 따라 전통적인 固有事務와 委任事務의 區分理論은 그 근거를 상실하게 되었다는 점은 前述하였다.

그리하여 이러한 獨·佛의 固有事務와 委任事務의 區分論을 傳受한 日本에서는 양 事務의 區分基準을 地方自治團體의 「存立의 目的」에 두는 理論으로 발전시켰다.<sup>24)</sup> 즉 地方自治團體의 存立에 관한 事務는 그 연유야 어떻든 그것이 해당 地方自治團體에 專屬한 事務임이 明白하므로 이를 地方自治團體의 固有事務로 보고, 그렇지 아니한 事務는 國家로부터 委託된 委任事務라고 보아도 좋다는 것이다. 그러나 理論적으로는 아무리 결함이 없다고 하더라도 그 地方自治團體의 「存立目的」의 範圍가 어디까지냐를 實際적으로 명확하게 할 수 없는 한 理論으로서의 가치를 보존할 수 없는 것이다. 즉 固有事務의 範圍 못지 않게 存立目的의 範圍 또한 모호한 것이다.<sup>25)</sup>

固有事務와 委任事務의 限界는 固定的·一律적인 것이 아니라 時代·國家에 따라 變動하고 相異할 수 있다. 오늘날 그 利害關係가 전적으로 中央政府나 地方自治團體에만 있는 事務, 따라서

中央政府에만 專屬되어 中央政府가 그것을 배타적으로 직접 計劃하고 執行하거나 地方自治團體에만 專屬되어 地方自治團體만이 그것을 배타적으로 計劃하고 執行하는 事務는 그리 많지 않고, 그 利害關係가 中央政府와 地方自治團體 모두에게 있기 때문에 相互 진밀하게 협력하여 처리하는 事務가 대개의 경우 그 大宗을 이루고 있다. 따라서 中央政府와 地方自治團體間 복잡한 行政過程 속에서 상호 진밀히 연결된 事務들 중에서 어떤 事務는 地方自治團體의 固有事務이고, 어느 事務는 國家로부터 委任된 事務라고 區分하는 것 자체가 不可能할 뿐만 아니라 無意味하다는 것이다.<sup>26)</sup>

固有事務와 委任事務를 區分하는 實益이 있다면 그것은 각 事務에 대한 國家的 監督의 強弱, 財政的 負擔의 歸屬 등 주로 技術的 理由에 있다고 할 수 있으나 그 技術的인 理由도 실제에 있어서는 다음과 같이 그 意義를 상실하고 있다.<sup>27)</sup>

첫째, 固有事務도 包括的으로나마 國法에 의하여 委託된 事務라는 점에서 委任事務와 다른 점이 없고, 法令은 그 處理에 대하여 일정한 規制를 가하는 것이 보통이며, 반대로 委任事務라 하더라도 固有事務와 마찬가지로 地方自治團體의 事務로서 地方議會의 關與下에 처리되고 있다는 점에서 다를 바가 없는 것이다.

둘째, 委任事務에 대하여 國家가 그 經費에 필요한 措置를 취하도록 되어 있지만(地方自治法 第131條 但書, 地方財政法 第16條 第2項) 固有事務에 대하여도 國家와 地方自治團體의 상호 利害關係가 있는 것에 있어서는 國家가 그 經費의 全部 또는 一部를 負擔하도록 되어 있으

24) 久世公亮, 「地方自治制度」(東京: 第一法規, 1976), pp. 222~223.

25) 崔昌浩, “地方自治團體의 事務種類的 再分類”, 「行政研究」第8輯(서울: 建國大學校 行政問題研究所, 1984), p. 25.

26) 室井力編, 前掲書, pp. 24~25.

27) 成田頼明, 「現代社會と自治制度の變革」(東京: 學陽書房, 1974), p. 91.

므로 이 점에 있어서도 固有事務와 委任事務는 실질적으로 다를 바 없는 것이다.

결국 固有事務와 委任事務의 區分은 國법이 地方自治團體에게 事務를 委任하는 경우 包括적으로 委任한 것이냐(固有事務), 아니면 法令의 規定이 個個의 事務를 個別的으로 委任한 것이냐(委任事務)하는 委任方法에서 구할 수 밖에 없게 되었다고 하겠다.<sup>28)</sup>

이러한 固有事務와 委任事務의 區分困難性은 行政事務의 性質別 趨勢에서 알 수 있듯이 거의 같은 時期에 조사된 결과에서도 그 比率에 적지 않은 차이를 보이고 있음이 그것을 단적으로 나타내고 있다.

## 2. 委任事務의 過多

委任行政은 해당 사무의 처리에 관한 責任만 이전하고 그에 관한 權限은 계속 委任機關이 留保하고 있다는 점에서 行政에 있어서의 權限과 責任의 一致라는 原理에 위배될 뿐만 아니라, 權限은 委任者에게 留保된 채 委任·再委任을 통하여 실제 事務處理者가 계속 달라지기 때문에 國民이 어느 團體나 機關을 상대하여야 하는지 알 수 없게 만들며, 責任所在을 不明하게 만들 가능성을 안고 있다.<sup>29)</sup>

이러한 地方自治團體에 대한 委任事務가 많은 직접·간접 原因은<sup>30)</sup>

첫째, 地方自治團體의 權限에 관한 規定이 명확하지 못하고 抽象的이라고 하는 것, 즉 무엇이 地方自治團體의 事務인지 不明確함으로써 國家가 필요와 희망에 따라 地方的 事務라도 이를 자기 事務로 하여 地方自治團體에 委任·處理하

게 한다는 점.

둘째, 中央集權行政의 傳統이 깊음으로써 中央과 地方間의 事務配분이 발달하지 못하여 自治事務이어야 할 것도 委任事務로 처리하는 경우가 많다는 점.

셋째, 中央政府가 地方自治團體의 長에게 事務를 委任할 때에는 法令上 個別委任規定이 있어야 함에도 불구하고 地方自治團體에 배치된 國家公務員에 대한 人事權을 中央政府가 보유하고 있기 때문에 中央政府는 法令에 根據없이 通牒이나 訓令으로 委任하는 경우가 많다는 점을 들 수 있다.

地方自治團體의 事務 중 委任事務 특히 機關委任事務의 過多現象은 地方自治의 本旨와는 거리가 먼 것으로 여러가지 問題를 야기한다.<sup>31)</sup>

첫째, 地方自治團體를 國家의 下級機關으로 전락시키는 중요한 要因이 된다.

둘째, 國家의 地方自治團體에 대한 광범하고도 강력한 統制의 중요한 통로가 된다. 특히 그 事務處理에 所要되는 經費의 交付가 그러한 상황을 촉진한다.

셋째, 國家와 地方自治團體간의 行政的 責任의 소재를 불명확하게 한다. 이것은 실제에 있어서 地方自治團體의 各局課와 中央政府의 各局課가 직접 밀접히 관련됨으로써 地方自治團體 長의 責任을 形式化하는 데서 더욱 촉진된다.

네째, 行政에 대한 地方議會와 住民의 關與 및 意思反映의 통로를 폐쇄한다. 즉 民衆統制를 받지 아니하는 行政을 확대한다.

다섯째, 全國的인 劃一行政의 그늘에서 地方的 特殊性과 配分の 衡平이 희생된다. 이에 地方的 創意성을 둔화시키고 地方的 불만이 고조된다.

28) 金甫炫·金庸來, 前掲書, p. 380.

29) 金道稔, 「一般行政法論(下)」(서울: 靑雲社, 1981), p. 44.

30) 韓垣澤, 「都市 및 地方行政論」(서울: 法文社, 1983), p. 120.

31) 崔昌浩, 前掲論文, p. 127.

여섯째, 해당 事務의 처리에 소요되는 經費의 全額을 國家가 負擔하여야 함에도 불구하고 이를 이행하지 않는 경우에는 地方自治團體의 財政의 窮乏을 가중시킨다.

이상과 같은 여러 현상을 통하여 委任事務는 地方自治를 名目化하고 中央集權을 加速化하게 된다.

우리나라의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 1960年代보다는 1980年代에 委任事務의 比率이 다소 낮아짐으로써 肯定的이라 하겠으나 1985年の 경우만 하더라도 委任事務의 比率이 直轄市 54.6%, 道 63.2%, 市 57.7%, 郡 62.3%를 보이고 있어 아직도 行政事務 전체의 60%内外를 차지하고 있다는 점이다.

### 3. 委任根據의 模糊性

團體委任事務는 國家 또는 上級地方自治團體가 下級地方自治團體에게 事務를 委任하여 地方自治團體에게 特別負擔을 命하는 것이므로 반드시 法令의 根據가 있어야 하며, 機關委任事務도 地方自治團體의 事務가 아니고 國家의 事務로서 地方自治團體長에게 委任하여 處理케 함으로써 地方自治團體에 特別負擔을 지게하는 것이므로 機關委任事務도 그 委任根據가 法令上 明文의 規定이 있어야 함에도 불구하고 一般通牒 등 行政指示에 의한 경우가 적지 않다. 즉 行政事務의 法令根據別 趨勢에서 알 수 있듯이 行政指示가 1966年の 경우 48.1%, 1967年 道 30.4%, 郡 41.7%였던 것이 1985年の 그것은 直轄市 11.4%, 道 15.6%, 市 17.6%, 郡 18.6%를 차지하여 1960年代보다는 1980年代에 法令整備가 눈에 띄게 이루어졌으나 아직도 15%정도가 行政指示에 根據를 두고 있다. 특히 委任事務에 대한 委任根據別 趨勢를 살펴보면 1966年の 경

우 委任事務 總 1268件 중 法令이 530件으로 41.5%에 불과하고 나머지 738件인 58.5%가 行政指示였던 것이 1985年の 경우 直轄市는 委任事務 總 1,246件 중 訓令 등 行政指示가 252件으로 20.2%, 道の 그것은 1,391件 중 318件 22.9%, 市 857件 중 283件, 33.0%, 郡 871件 중 227件, 26.1%로 아직도 20%에서 33%가 行政指示에 根據를 두고 있다.

### 4. 監督範圍의 不分明

機關委任事務는 國家事務이므로 積極의 監督을 받아야 하지만 固有事務는 法令上 明文規定이 있는 경우에 한하여 消極의 監督을 받아야 하고 團體委任事務도 地域的 特性이 강한 事務는 消極의 監督을 받아야 한다. 그러나 固有事務 및 團體委任事務 등 地方自治團體의 事務에 대하여도 法令上 許容되어 있지 아니한 積極의 監督을 하는 경우가 적지 않아서 그러한 範圍內에서는 機關委任事務와의 限界를 無意味하게 하고 있다. 즉 行政事務의 監督別 趨勢에서도 나타난 바와 같이 積極의 監督事務는 숫자상으로 1960年代보다 1980年代에 直轄市를 제외하면 오히려 增加된 樣相을 띠고 있다. 이를 團體別로 固有事務對 非監督事務를 비교해 보면 1966年の 直轄市는 43.7% : 2.1%, 1967年の 道 32.1% : 22.6%, 郡 22.5% : 2.2%, 1985年の 直轄市 45.4% : 39.1%, 道 36.8% : 26.4%, 市 42.3% : 26.6%, 郡 37.7% : 19.6%로 1960年代나 1980年代 모두 固有事務가 非監督事務보다 높았다는 점이다. 물론 固有事務라고 해서 非監督事務인 것은 아니지만 原則적으로 固有事務가 非監督事務라면 固有事務도 적지 않은 수가 積極의·消極의 監督을 받고 있음을 알 수 있다(〈表 1〉과 〈表 4〉參照).

## 5. 地方費負擔의 過重

國家와 地方自治團體間의 財源配分은 地方自治行政의 健全한 發展을 기할 수 있도록 經費全額을 地方稅로 充當하는 것이 理想的이라 할 수 있다. 즉 地方自治團體가 處理하는 事務의 財源이 직접 地域住民의 稅金으로 充當된다면 國家나 上級自治團體로부터 간접받는 일이 적어지고 地方自治行政의 運營에 대한 住民의 關心도 높아지게 되며 또 반드시 住民이 稅金의 형태로 負擔하게 된다는 것을 인식하게 되므로 住民의 行政서비스에 대한 과대한 요구도 줄어들 수 있기 때문이다. 그러나 각 地方自治團體는 自然的, 社會·經濟的, 地域的 條件이 달라서 그것은 현실적으로 불가능하다.

經費負擔에 관한 規定으로는 地方自治法 第131條를 비롯하여 地方財政法 第15條 및 第16條를 두고 있으나 國家가 地方自治團體와 그 機關에 대한 事務委任時 負擔하여야 할 交付金이나 負擔金에 대하여 全部 또는 一部를 負擔한다, 交付한다 등으로 애매하게 規定되어 있어서 經費負擔原則이 준수되지 못하고 있다. 즉 1966年의 경우 委任事務 1,268件 중 全額國庫負擔은 182件으로 14.3%, 一部國家負擔 376件으로 29.7%를 차지하여 전체의 44%만이 國家가 負擔하는 것으로 나타났고 1985年의 경우에도 直轄市는 國費가 3.7%, 道 59.5%, 市가 國費 및 道費를 포함하여 43.5%, 郡이 37.8%에 불과한 것으로 나타나 地方財政의 自律性을 더욱 어렵게 하고 있다(〈表 5〉와 〈表 6〉 參照).

## V. 機能配分の 方向

지금까지 우리나라의 機能配分은 어떠한 趨勢

를 보였고 그에 따른 問題點은 무엇인가를 살펴 보았다. 그러나 1960年代보다는 1980年代에 보다 많은 發展이 있으리라는 처음의 기대와는 그러하지 못하였다.

따라서 機能配分은 形式的 配分보다는 地方自治團體가 그 存立目的과 機能에 따라 再配分이 이루어져야 하며 이는 地方自治團體 스스로가 對象事務를 발굴하고 積極的인 配分要請과 함께 受容體制를 完備해 나가야 할 것이다. 그러한 戰略과 方向은 다음과 같다.<sup>32)</sup>

첫째, 地方行政을 民主的으로 수행토록 하기 위하여 住民參與와 住民統制가 용이한 基礎自治團體에 되도록 많은 機能을 配分하고, 특히 住民便宜라는 觀點에서 地域住民의 생활과 긴밀한 關聯이 있는 執行機能을 基礎自治團體에 배분하여야 한다. 따라서 企劃機能은 각 中央部署에 配分하고 執行機能은 地方自治團體, 특히 市·郡에 우선적으로 配分하며, 道는 市·郡의 能力과 範圍를 넘는 機能을 담당하도록 해야 할 것이다.

둘째, 行政機能들이 地方에서 實施되는 段階에서 綜合化되고 調整될 수 있도록 일반적 機能을 地方自治團體에 배분함이 바람직하다. 이러한 地域綜合性의 당연한 要請으로 一般的 機能을 國家에 配分하여 그 下級行政機關으로 하여 금 담당하도록 하는 配分方式은 止揚되어야 할 것이다.

셋째, 地方自治團體의 人口數, 規模, 行·財政能力 등을 고려하여 최소의 時間과 經費를 투입하여 최대의 效果를 도모할 수 있도록 機能을 配分하여야 할 것이다. 또한 地方自治團體에 配分될 수 있는 모든 事務를 目錄<sup>33)</sup>으로 만들어 地

32) 鄭世煜, "2000年代 國家와 地方自治團體와의 關係", 韓國地方行政研究所, 「2000年代 地方行政座標세미나 綜合報告書」, 第1卷, 1985, pp. 244~246.

33) 韓國地方行政研究所, 「地方自治團體單位事務目錄」, 1985 參照.

方自治團體別로 그 行政需要, 行·財政力을 감안하여 住民投票 또는 地方議會에서의 議決로 선정하게 하는 방법도 고려될 수 있다.

네째, 각 地方自治團體간의 機能的 專門化를 도모하여 市·郡 및 道の 性格과 機能을 명확히 규정함으로써 權限과 責任의 限界를 분명히 하여야 할 것이다. 그렇게 함으로써 國家와 地方自治團體간의 適正한 機能分擔 및 協力體系를 구축할 수 있을 것이다.

다섯째, 國家와 地方自治團體간 經費負擔의 限界를 明白히 하여야 한다. 여기에는 事務擔當主體, 經費負擔主體가 明白하고 財源配分을 위한 制度的 裝置가 마련되어야 한다.

여섯째, 事務의 法令上 根據를 明白히 하여야 한다. 地方自治團體의 事務範圍<sup>34)</sup>와 內容이 모호·혼란하면 固有事務의 위축을 가져오게 된다.

일곱째, 地方自治團體의 事務處理에 대한 中央政府의 監督範圍 및 方法을 체계있게 개선해야 한다. 地方自治團體의 事務處理에 있어서 그것이 固有事務, 團體委任事務, 機關委任事務이

는 矯正的·豫防的 監督은 事務種類區分의 意義를 상실시키고 있다. 따라서 事務의 種類에 따라 國家의 監督範圍 및 監督方法이 다르게 대응되도록 체계화하여야 할 것이다.

그간 우리나라는 中央政府와 地方自治團體間의 機能配分이 中央政府의 統制觀念이 강한 데다가 地方公務員의 事務處理能力에 대한 不信感으로 合理的 機能配分을 저해하여 왔다.<sup>35)</sup> 이제 中央政府만이 모든 發展計劃을 전담하고 國民의 다양한 欲求를 수렴하여야 할 시기는 지나갔다고 생각된다. 따라서 成長 뒤에 따르는 각종 問題에 對處하여 地域間的 均衡된 發展을 기하고 階層間的 보다 合理的인 配分을 이룩하기 위해서는 中央政府의 權限을 대폭 地方政府로 이양하여야 할 것이다. 또한 地方政府의 自律性을 보장하고 國民의 便益을 增進하며 行政의 民主化와 能率化를 도모하기 위하여 行政機能의 再配分은 지속적으로 추진되어야 하며 그 實效성이 具現될 수 있도록 內實化를 기하는 不斷한 努力이 경주되어야 할 것이다.

34) 地方自治團體의 事務範圍에 관한 立法案이 提示되어 있다. 韓國地方行政研究所, 前掲報告書, pp. 451~457 參照.

35) 日本의 경우에도 立場은 같다. 大久保皓生, “わが國の 地方關係に關する一試論”, 片岡寬光編, 「國と地方: 政府間關係の國際比較」(東京: 早稻田大學校出版部, 1985), p. 3.